

Bruxelles en mouvements

Périodique édité par
Inter-Environnement Bruxelles
Rue d'Edimbourg, 26, 1050 Bruxelles
N°228 – 23 novembre 2009



Charges d'urbanisme :
tout bénéfice ?

DES COMPENSATIONS AUX CHARGES D'URBANISME

EN BREF

Les charges d'urbanisme, imposées à la délivrance d'un permis d'urbanisme, ont été instaurées en 1991 pour contrebalancer les effets négatifs d'un projet sur son environnement. Ces rétributions, réclamées par les pouvoirs publics, devraient aussi financer des réalisations qui permettent d'assurer une mixité des fonctions que des projets, principalement de bureaux, risquent de supprimer. Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prépare actuellement une ordonnance et des arrêtés pour corriger les dispositions annulées par le Conseil d'Etat. A cette occasion, IEB demande des améliorations pour rendre le système plus performant, plus transparent et plus démocratique.

Photo de couverture (montage) : La tour Zénith et ses charges d'urbanisme (crèche de 1 000 m²) au boulevard du Roi Albert II. Almos Mihaly.

Outils de redistribution des profits immobiliers, les charges d'urbanisme ont longtemps souffert d'imprécisions tant dans leurs fondements que dans leur application. La contestation ^[1], en 2003, des arrêtés d'application auprès du Conseil d'Etat a mis en évidence toute la complexité et la fragilité de cet instrument de gestion urbaine. Retour sur l'évolution de la mise en œuvre des charges d'urbanisme.



A l'angle des rues Godecharle et d'Idalie, ce site attend la réalisation des charges d'urbanisme sous forme de logements pour la construction des bureaux du Parlement européen.

La loi sur l'aménagement du territoire de 1962 subordonnait la délivrance des permis de lotir à des charges d'urbanisme afin de financer les travaux consentis par les pouvoirs publics pour viabiliser les terrains, créer les voiries et les équipements. Dans le cadre urbain bruxellois, le principe d'une contribution des investisseurs aux travaux réalisés par la collectivité a été étendu aux permis d'urbanisme et, en particulier, aux demandes de permis pour les bureaux. Les charges d'urbanisme visent aussi à récupérer une partie des plus-values obtenues grâce aux avantages offerts par la ville.

Sous la législation du Plan de secteur (1979-1991), un système de «compensations» fut instauré. Il permettait aux communes d'accorder des dérogations par rapport aux affectations fixées par le Plan.

Ainsi, des bureaux pouvaient être réalisés dans une zone affectée au logement ou aux entreprises, moyennant le financement ou la réalisation de logements ou d'espaces public, dans la zone administrative. Mais il faut rappeler que ces compensations en logements furent rarement construites dans la zone des bureaux. Ce système de dupes n'avait que l'apparence vertueuse de vouloir augmenter la mixité des fonctions alors qu'il renforçait le grignotage de la zone de logement par les bureaux. De plus, il poussait les communes à accorder des dérogations pour obtenir ces compensations. Ces dérives, dénoncées par IEB, mais aussi les discussions suscitées par l'étude Espace-Bruxelles-Europe, en 1986, et l'étude sur la problématique des bureaux commandée par le ministre Jean-Louis Thys firent reconsidérer les charges d'urbanisme

[1] Recours en annulation introduit par l'Union Professionnelle du Secteur immobilier, Beci et la Confédération Nationale de la Construction.

imposées aux projets de bureaux sur des bases plus rigoureuses.

En 1991, l'Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, (OOPU) subordonna la délivrance de permis d'urbanisme à des charges d'urbanisme. Mais depuis lors, le législateur et les acteurs régional et communaux éprouvèrent beaucoup de difficultés à mettre le système en pratique. Et, notamment à donner une définition à l'objet, aux modes de contrôle et à la nature des charges.

Ce n'est qu'en 2003 que fut pris un arrêté d'application qui fut d'ailleurs modifié la même année. Avec l'arrêté du 12 juin 2003, les charges d'urbanisme deviennent obligatoires pour les permis relatifs à des immeubles de bureaux, à des immeubles d'assemblées parlementaires et de représentations diplomatiques et enfin aux parkings à vocation commerciale. L'arrêté fixe le montant minimum dans le cas où

les charges sont obligatoires ainsi que les garanties de bonne fin et précise que les charges doivent être réalisées à proximité du projet. Mais il néglige le principe de proportionnalité des charges motivant l'annulation de l'arrêté par le Conseil d'Etat.

Aujourd'hui, même si l'arrêt du Conseil d'Etat oblige le gouvernement à modifier la législation et son arrêté d'application, le principe de la perception de charges d'urbanisme n'est pas remis en cause. Le Conseil d'Etat confirme par la même occasion que «*les charges d'urbanisme ne constituent pas un impôt mais une redevance, en raison de l'existence d'une contrepartie, à savoir les avantages qui découlent du permis.*»

Le gouvernement, qui compte pallier ces insuffisances, devrait saisir l'occasion pour rendre l'outil performant au bénéfice de la ville.

ALMOS MIHALY

PREMIÈRE PARTIE

Parlement européen : historique des charges d'urbanisme

Si la question posée par les charges d'urbanisme est celle de la rétribution des pouvoirs publics en échange d'un permis d'urbanisme et si le principe de ces charges est de compenser les impacts négatifs suscités par un nouveau projet sur son environnement proche, nous devons nous interroger sur la manière dont cela s'est passé dans le cadre de la construction du Parlement européen.

Le Parlement européen se situe à cheval sur deux communes. En 1989, deux plans particuliers d'aménagement (PPA) sont mis sur la table. Les charges d'urbanisme n'étaient pas encore d'application et la rétribution des projets de bureaux s'exprimait sous la forme de «*compensation logement*».

Le bâtiment de l'Hémicycle (D1/D2) est implanté aux abords du parc Léopold à la marge de la Ville de Bruxelles, sur un territoire sans électeurs. Les compensations logement ont alors été localisées dans le centre, aux Brigittines et aux Riches-Clares, terres d'élection de l'échevin de l'urbanisme d'alors. Sous la pression de l'administration communale, le promoteur les met en œuvre immédiatement dans un environnement populaire, mais à plus de 5 km du projet qui les avaient suscitées.

Les bureaux du Parlement (D3, D4 et D5) sont situés sur la commune d'Ixelles aux abords même d'un tissu urbain dense. Les compensations logement (41 000 m² Eurovillage, Linden 1 et 2, angle Idalie Godecharle) ont été placées en grande partie sur le territoire même du PPA. L'ensemble du projet devait se construire de part et d'autre d'une nouvelle dalle construite au-dessus des voies de chemin de fer, mais le coût de viabilisation (expropriations, démolitions, dalle de couverture) était assumé par les seuls immeubles de bureau. Malgré un prix du terrain par conséquent très bas, les compensations ixelloises se sont vendues en 2007 au prix prohibitif de 4 000 à 6 000 €/m² (Eurovillage).

Un permis d'urbanisme pour la construction des immeubles D4 et D5 situés rue de Trêves de part et d'autre de l'ancienne



Square Forti dei Marmi : les immeubles de logement construits de part et d'autre de la chaussée de Wavre constituent les charges d'urbanisme.

Sans Frontières qui suivent le dossier depuis de nombreuses années proposent un plan d'action en 3 points :

1) Une opération de rénovation pour les 5 maisons de la chaussée de Wavre semble trop coûteuse à monter en regard de l'état de délabrement avancé de l'ensemble. Il est alors proposé de les vendre en maintenant le parcellaire existant. La partie des charges d'urbanisme qui n'est pas contrainte dans le temps peut rejoindre, dans le cadre d'une nouvelle opération plus simple à mener, le produit de ces ventes.

2) Une partie des charges d'urbanisme échancées en 2012 peut être immédiatement investie dans les logements à créer à l'angle des rues Godecharle et d'Idalie, en les rendant accessibles aux familles bruxelloises. Plutôt que la démolition-reconstruction, la rénovation d'un immeuble de bureau situé dans la rue Godecharle permettrait de baisser de manière significative les coûts.

3) L'autre partie des charges peut être affectée à l'opération de logements d'artistes pour laquelle la Fondation Ateliers d'Artistes sans Frontières a introduit en 2007 un certificat d'urbanisme, et cet été, un permis d'urbanisme en cours d'instruction.

Les opérations évoquées aux points 2 et 3 seraient réalisées dans le cadre d'un partenariat privé/public et bénéficieraient de délais de réalisation raccourcis dans la mesure où les procédures sont lancées

avec de bonnes probabilités de terminer les travaux avant mars 2012.

En conclusion, les dossiers des compensations logement puis des charges d'urbanisme liées à la construction du Parlement européen de Bruxelles n'ont pas donné de bons résultats:

- délocalisation des compensations logement de la Ville de Bruxelles,
- construction d'une partie importante des compensations logement ixelloises à des prix inaccessibles aux familles bruxelloises,
- impossibilité de réaliser dans des délais convenables des charges d'urbanisme indispensables avec le risque d'une seconde délocalisation vers des projets plus aboutis.

Le manque de transparence dans la prise de décision, l'inefficacité de la gouvernance quand les compétences sont trop réparties, l'instabilité juridique de la législation, la pression exercée par le secteur de la construction et le statut particulier des grandes institutions européennes se sont conjugués pour empêcher que les mesures nécessaires à la bonne intégration du Parlement dans le tissu urbain dense du Quartier Léopold ne puisse se réaliser, sans compter que la réalité de l'impact environnemental de ce grand ensemble administratif est probablement plus important que ce que font apparaître les chiffres officiellement pris en compte.

MARCO SCHMITT

L'Association Quartier Léopold (AQL) s'est constituée le 2 mai 1987 pour défendre les intérêts des habitants et des entreprises, promouvoir l'amélioration de l'environnement et le développement d'un tissu urbain soumis aux pressions du Parlement européen. Après de nombreuses années de chantier et de tensions, l'AQL s'est engagée dans un processus de valorisation d'un territoire urbain aux enjeux économiques, culturels et sociaux complexes mais riche de potentialités.

La Fondation Ateliers d'Artistes Sans Frontières s'est constituée le 31 août 2005 à l'initiative de l'AQL avec pour objectif la valorisation de la tradition culturelle et artistique du quartier Léopold notamment par la création de nouveaux ateliers d'artistes, par la sauvegarde, la restauration et l'exposition d'œuvres remarquables et par le soutien des formes émergentes de l'expression artistique en milieu urbain.

DEUXIÈME PARTIE

Les charges d'urbanisme : régime actuel

Un permis d'urbanisme (PU) ou de lotir (PL) peut être subordonné à des charges d'urbanisme, dans le respect du principe de proportionnalité. Les charges peuvent notamment consister en la réalisation, la transformation ou la rénovation à titre gratuit de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements. Les charges d'urbanisme sont exécutées «en nature» ou/et «en argent», à l'intérieur ou à l'extérieur du site donnant lieu au PU ou PL.

Depuis que l'ordonnance du 29 août 1991 a été coordonnée dans le COBAT, on trouve le siège de la matière dans les articles 100 et 112 du COBAT^[1]. En exécution de l'ordonnance du 29 août 1991, un arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant sur les charges d'urbanisme imposées lors de la délivrance d'un PU a été pris le 12 juin 2003^[2]. L'arrêté du 12 juin 2003, ainsi que son arrêté modificatif du 18 décembre 2003^[3], ont été annulés par le Conseil d'Etat (CE) le 15 juin 2009 ; celui-ci considérant que l'arrêté du 12 juin 2003 ne trouvait pas dans l'ordonnance du 29 août 1991

une habilitation législative suffisante. Le gouvernement semble aujourd'hui déterminé à reprendre un nouvel arrêté, après avoir résolu les critiques formulées par le CE. Avec quelques nuances, l'avant-projet d'arrêté que nous avons pu lire prend les mêmes options que l'arrêté annulé. Lui aussi ne concerne que les PU.

Les charges d'urbanisme : la vision du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 15 juin 2009, a considéré que les charges «en nature» doivent être des travaux en relation immédiate avec la construction ou

[1] On doit également citer l'article 192 du COBAT. Le régime de l'ordonnance du 29 août 1991 a été modifié à plusieurs reprises : par l'Ordonnance modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (18 juillet 2002, M.B. : 7 août 2002) et par l'Ordonnance portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire (19 février 2004, M.B. : 29 mars 2004).

[2] Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme (12 juin 2003, M.B. : 7 juillet 2003). Aucun arrêté n'a jamais été pris concernant les charges d'urbanisme en relation avec un PL.

[3] Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme (18 décembre 2003, M.B. : 9 janvier 2004). Cet arrêté visait à «corriger» l'arrêté du 12 juin 2003 qui faisait l'objet d'un recours en annulation devant le CE.



Une partie des charges d'urbanisme générées par la tour Zénith, au boulevard du Roi Albert II, sont affectées à la construction d'une crèche communale à Schaerbeek.

le lotissement autorisé dans le permis, et ont pour objectif qu'une opération immobilière rentable pour le maître de l'ouvrage n'ait pas des répercussions néfastes sur les finances du pouvoir public intéressé - le plus souvent la commune - en l'obligeant à réaliser des travaux qui profitent principalement au bénéficiaire du permis. Pour le CE, les charges «*en argent*» peuvent être considérées comme une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution ; elles sont une autre manière de permettre la réalisation des mêmes travaux, alors exécutés par l'autorité. Pour le CE, les charges en numéraire ne sont légales qu'à la condition que le montant perçu soit en relation avec la prestation fournie, c'est-à-dire avec le coût des travaux qui pourraient être imposés à titre de charges d'urbanisme. Dans un cas comme dans l'autre, il ne peut s'agir de travaux sans relation avec les ouvrages autorisés par le permis.

Les articles 100 et 112 du COBAT et le nouvel arrêté en préparation

Après avoir énoncé les principes figurant au COBAT nous indiquerons, le cas échéant, les éclairages apportés par le CE ainsi que les options prises par l'arrêté annulé et par l'avant-projet d'arrêté.

1. L'autorité délivrante peut subordonner la délivrance d'un PU ou d'un PL à des charges d'urbanisme, dans le respect du principe de proportionnalité.

Le mot *peut* doit être nuancé, eu égard à ce qui est dit plus loin au sujet de la possibilité pour le gouvernement d'imposer des circonstances où les charges sont obligatoires où, au contraire, exclues.

Quel rapport de proportionnalité ? D'après le CE, celui devant exister entre les charges d'urbanisme et le bénéfice que le titulaire du permis retire du permis^[4]. Quelles charges d'urbanisme ? Le COBAT ne les énumère pas de façon limitative. Il prévoit qu'elles peuvent notamment consister en la réalisation (la transformation ou la rénovation) à titre gratuit de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logement.

L'autorité délivrante peut aussi imposer des charges «*en argent*» qui contribuent au financement du même type d'actes et travaux que ceux prévus pour les charges en nature.

L'avant-projet d'arrêté prévoit que les charges en nature ou en argent doivent être en relation avec les actes et travaux qui les génèrent. En faisant cela, il se réfère à l'arrêt du CE du 15 juin 2009, qui considère que les charges d'urbanisme ne peuvent porter sur des travaux sans relation avec les ouvrages autorisés par le permis.

2. Le gouvernement peut fixer des priorités quant à l'affectation des charges.

L'arrêté annulé, qui on le rappelle concernait les PU uniquement, prévoyait que :

- les charges s'exécutent en principe en nature et consistent en la réalisation, la transformation, la rénovation ou l'embellissement de logements sociaux ou assimilés et conventionnés^[5] ainsi que l'amélioration de leur environnement urbain. Elles sont exécutées à proximité des projets qui les génèrent.

- en fonction de ses impératifs et besoins et moyennant motivation, l'autorité peut néanmoins décider des charges d'urbanisme en nature suivantes : des espaces, des équipements et des bâtiments publics, des voiries et des espaces verts, des actes et travaux de mise en valeur de bâtiments appartenant à une personne publique qui sont classés ou qui figurent sur la liste de sauvegarde, d'autres types de logements. L'avant-projet d'arrêté supprime l'exigence particulière de motivation se rapportant aux «*impératifs et besoins*» de l'autorité. En faisant cela, il semble permettre de déroger plus facilement au principe selon lequel les charges d'urbanisme consistent en principe en la réalisation ou «*l'amélioration*» de logements sociaux ou assimilés et conventionnés.

- en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique et/ou d'embellissement (ZICHEE) ou dans les zones d'intérêt régional (ZIR) du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) l'autorité délivrante peut choisir des charges parmi toutes les possibilités figurant à l'arrêté.

- les charges d'urbanisme peuvent porter en tout ou complémentarément sur le versement d'une somme d'argent destinée à contribuer au financement des programmes publics ayant pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics ou d'immeubles de logement.

[4] Section de législation du Conseil d'Etat, avis 35.689/4 du 20 décembre 2003 sur le projet d'ordonnance portant certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire, Conseil Régional Bruxelles-Capitale, sess. ord. 2003-2004, n°A-501/1, p.122.

[5] Le logement assimilé au logement social et le logement conventionné sont définis dans l'arrêté du 12 juin 2003 (annulé). Les mêmes définitions figurent dans l'avant-projet d'arrêté.

3. Le gouvernement peut déterminer les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges est obligatoire et fixer la valeur minimum dans ces circonstances.

L'arrêté annulé prévoyait que donnent obligatoirement lieu à charges d'urbanisme les PU autorisant :

- la construction ou l'extension d'immeubles de bureaux ou d'activités de production de biens immatériels entraînant le dépassement du seuil de 500 m² de superficie de plancher ;
- la construction ou l'extension d'assemblées parlementaires et de leurs services, de missions diplomatiques, ..., entraînant le dépassement du seuil de 500 m² de superficie plancher ;
- la construction ou l'extension de parkings à vocation commerciale indépendants de toute autre affectation et construits hors sol entraînant le dépassement du seuil de 24 emplacements.

L'arrêté annulé prévoyait aussi que les changements de destination, avec ou sans travaux en vue d'arriver aux mêmes résultats, donnaient obligatoirement lieu à des charges d'urbanisme obligatoires. L'avant-projet d'arrêté a supprimé cette disposition.

L'arrêté annulé prévoyait des montants minima pour les charges d'urbanisme obligatoires : 125 euros pour chaque m² de projet qui génère des charges dans les zones administratives Nord, Midi et Quartier Léopold définies au PRAS et 95 euros pour chaque m² du projet qui génèrent des charges dans les autres zones du PRAS. L'avant-projet reprend les mêmes tarifs mais avec un bémol : les montants à payer à titre de charges en nature devront en tous les cas être proportionnés au bénéfice que le titulaire retire du permis.

L'arrêté annulé prévoyait des circonstances où les montants peuvent être réduits. L'avant-projet d'arrêté reprend ces cas.

4. Le gouvernement peut déterminer des circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme (obligatoires ou facultatives) est exclue.

Dans le respect de ce que décide le gouvernement en matière de charges obligatoires et exclues, le conseil communal peut, par un plan particulier d'affectation du sol ou un règlement communal, soit augmenter la valeur des charges d'urbanisme obligatoires soit déterminer d'autres

circonstances où elles sont dues.

L'arrêté annulé prévoyait que les PU suivants sont exonérés de charges d'urbanisme :

- la réalisation de logements ;
- la réalisation d'espaces verts ;
- la réalisation de parkings de transit ;
- la réalisation des équipements d'intérêt collectif et de services publics suivants : les équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, de santé, de culte reconnus ou de morale laïque ;

L'avant-projet d'arrêté reprend les mêmes exclusions.

5. Des garanties financières de la bonne exécution des charges peuvent être réclamées au bénéficiaire du permis. Le gouvernement peut déterminer le montant des garanties financières et les délais de réalisation des charges.

6. La délivrance du permis peut être subordonnée à une déclaration du demandeur, dans laquelle il s'engage à céder gratuitement à la commune la propriété des charges réalisées.

7. Les charges d'urbanisme doivent figurer dans le permis et doit exister un registre des charges d'urbanisme géré par l'administration et accessible au public.

Bien que l'exigence de ce registre existe depuis une ordonnance du 19 février 2004, celui-ci n'existe toujours pas.

Conclusion

Un PU ou un PL peut être accompagné de charges d'urbanisme en nature et/ou en argent.

Pour le CE, les charges d'urbanisme doivent porter sur (ou contribuer à financer) des travaux rendus nécessaires par le projet ayant donné lieu au PU ou au PL. Pour le CE toujours, les charges doivent consister en des travaux en relation avec les ouvrages autorisés et doivent être proportionnées au bénéfice que le titulaire du permis retire de celui-ci.

Les charges d'urbanisme peuvent notamment porter sur la réalisation ou l'amélioration de logements sociaux (ou assimilés) et conventionnés, d'espaces publics, de bâtiments publics, d'espaces verts, de voiries. Sinon, pour le CE, elles doivent être d'une nature similaire.

Le gouvernement peut déterminer les

circonstances où les charges sont obligatoires ou exclues ainsi que des priorités quant à leur affectation. Dans le respect de ce que décide le gouvernement, les conseils communaux peuvent augmenter la valeur des charges d'urbanisme obligatoires et prévoir d'autres circonstances où elles sont dues.

Dans la pratique, qu'en a-t-il été jusqu'ici de l'application de la réglementation ? Les charges d'urbanisme obligatoires prescrites par l'arrêté annulé ont-elles toujours été

réclamées ? Quid du respect des priorités d'affectation qui étaient fixées ? Quid aussi de l'imposition de charges quand elles ne sont pas obligatoires ? Avec quels montants ? Le public, et peut-être les administrations locales et régionale, sont dans l'ignorance de ces informations. Le registre des charges d'urbanisme devant exister ET être mis à la disposition du public n'existe pas. Un effort de transparence s'impose.

HÉLÈNE QUOIDBACH

Porte de Ninove : quand les charges précèdent le permis



Les logements «moyens», appelés *Terrasses de l'Ecluse* (à droite sur la photo) à Molenbeek, frontaliers de Bruxelles-Ville sont un exemple complexe d'application des charges d'urbanisme. Les charges ont été dégagées par le projet de construction d'un immeuble de près de 16.000 m² de bureaux sur les berges du canal. Ce projet appelé initialement Tour Watan a été introduit en 2004 auprès des services communaux de Molenbeek par une filiale du groupe Besix. Le permis obtenu n'a jamais été mis en œuvre et fut renouvelé en 2006. Pourtant, les charges d'urbanisme ont été perçues et utilisées pour la construction des logements conventionnés pris en charge par la SDRB. Les logements achevés début 2008 sont investis par leurs nouveaux propriétaires alors que les travaux Watan qui ont donné lieu aux charges n'ont toujours pas débuté aujourd'hui. Octobre 2009, le second permis d'urbanisme est lui aussi périmé. Une troisième demande de permis a été mise à l'enquête (projet Nautea), mais le projet n'a fondamentalement pas changé. Dans cette perspective se pose la question de savoir comment les citoyens pourront encore dénoncer l'aberration de l'implantation de bureaux supplémentaires en région bruxelloise, et particulièrement à cet endroit, alors que les charges d'urbanisme ont déjà été consommées ? Ces charges, dans ce cas, pourraient bien servir de caution à ce projet qui n'a pas encore été approuvé.

PIERRE MEYNAERT

CONCLUSIONS

Charges d'urbanisme : un chemin au long cours semé d'embûches

La décision du Conseil d'Etat d'annuler les deux arrêtés d'exécution qui régissaient l'application des charges d'urbanisme à Bruxelles nous amène à la situation suivante : 18 ans après l'entrée en vigueur de l'ordonnance qui prévoit les charges urbanisme, il n'y a toujours pas d'arrêté d'application en vigueur. Nous nous retrouvons donc face à un vide important que la nouvelle majorité régionale entend bien combler rapidement.



CHRISTIAN LEDOCC

A Tour et Taxis, le promoteur souhaite que les charges d'urbanisme soient affectées à un espace vert qui accroîtrait la valeur de ses propres réalisations. Un débat en perspective sur la détermination des priorités sociales.

Nous saisissons l'occasion pour partager notre réflexion sur la question et avancer quelques principes qu'il serait bon d'appliquer. Le premier constat est que la législation sur les charges d'urbanisme à Bruxelles semble trouver son origine dans une double motivation. D'une part, il s'agit d'éviter que la collectivité n'ait à prendre en charge les coûts liés à la réalisation d'un projet immobilier d'importance en reportant ceux-ci sur le promoteur. D'autre part, il s'agit de demander au promoteur du projet en question de s'affranchir d'un montant qui viserait à compenser l'effet négatif du projet sur son environnement direct.

Le deuxième constat est que l'application des charges d'urbanisme (et avant elles, celle du système des compensations) a toujours été pour le moins opaque. Pourtant, l'obligation de rendre publique, sous la forme d'un registre accessible à tous (acteurs publics, habitants,...), l'utilisation que communes et Région font des charges d'urbanisme perçues était déjà inscrite dans une ordonnance de 2004.

Le troisième constat est que les recettes réellement perçues ne sont pas si importantes et que la marge de manœuvre ainsi dégagée par les pouvoirs publics est au final relativement faible. En fonction des zones concernées par le projet, les recet-

tes varient entre 60 et 125 euros par m². Autrement dit pour un immeuble de bureau de 10.000 m², les charges d'urbanisme permettent au mieux la construction de 800 m² de logement, soit à peine une dizaine d'appartements.

Afin de résoudre les faiblesses actuelles du système, nous proposons de fixer un certain nombre de principes prioritaires. Il faut dépasser la définition de ce que sont les charges d'urbanisme au sens le plus strict au profit d'une approche plus globale du problème dans l'idée de prendre en compte l'ensemble des implications néfastes liées à tout projet d'une certaine envergure. Cette approche vise tout à la fois à défendre le maintien d'un tissu urbain mixte et à renforcer les fonctions dites faibles et pourtant nécessaires à la ville (logements, équipements,...).

Il est essentiel par ailleurs que l'affectation des charges d'urbanisme se fasse dans une perspective sociale. Face au manque de logements pour les ménages à bas revenus, face au manque de places d'accueil dans les crèches publiques bruxelloises, face au manque d'espaces verts dans certains quartiers... les charges d'urbanisme constituent une opportunité de répondre à des besoins criants.

Pour finir, il faut étendre l'application des charges d'urbanisme à tous les grands projets et ne pas se limiter exclusivement aux bureaux. En effet, d'autres fonctions ont un impact considérable sur le tissu urbain et l'environnement dans lequel nous vivons. Leur implantation en ville n'est pas un hasard et trouve sa source dans ce que la ville a à offrir. Les grands commerces, les hôtels, les grands projets d'infrastructure,... tous trouvent dans la ville une valeur d'usage qui peut parfaitement donner lieu à la perception de charges d'urbanisme. La construction de logements à grande échelle devrait elle aussi être soumise à des charges d'urbanisme, dans la mesure où la création d'un nouveau quartier emmène en même temps la nécessité de développer toute une série de services et d'équipements.

Actuellement, il existe une réelle disproportion entre les ambitions affichées par l'outil «charges d'urbanisme» et les moyens qu'il permet de dégager. Des choix devront être opérés.

Prenons l'exemple de Tour et Taxis : le promoteur du projet réclame que le parc



soit réalisé grâce aux charges d'urbanisme. Un comble quand on sait combien la présence du parc augmentera l'attractivité des logements qui le bordent ! Dans le même ordre d'idée, l'utilisation d'une partie des charges d'urbanisme du Parlement européen pour construire des logements haut de gamme et donc réaliser un profit substantiel est inacceptable !

On le constate, les dérives et effets pervers sont potentiellement nombreux. Il faut donc garantir la transparence du système et mettre rapidement sur pied le registre de la perception et de l'affectation des charges d'urbanisme prévu par la loi. Un tel instrument, au-delà de la fonction de contrôle qu'il suppose, doit également permettre une analyse des effets du dispositif et un échange d'expériences et de bonnes recettes entre communes.

THIERRY KUYKEN

Cet ancien immeuble de bureaux du square de Meeûs a été reconverti en logements avec les charges d'urbanisme de l'immeuble de bureaux voisin situé à l'angle du square de Meeûs et de la rue de Luxembourg.

Interview d'urbAgora

Située au cœur de la Cité Ardente, l'association urbAgora œuvre depuis septembre 2007 pour permettre aux habitants de peser dans les décisions publiques, tant à l'échelle de la ville qu'à l'échelle de l'agglomération urbaine. Groupe émergeant dans l'arène des luttes urbaines, IEB a tenu à présenter aux Bruxellois cette initiative exemplaire. François Schreuer a accepté de répondre à nos questions.



La manifestation du 12 décembre 2007 « Oui au tram. Non à l'autoroute » a ouvert la voie dans le bon sens : le projet d'autoroute est remis en question et les études pour le tram ont commencé.

Qu'est-ce qui a motivé urbAgora à se soucier de la question urbaine ?

Nous sommes nés du double combat, toujours en cours, pour le tram à Liège, dont nous avons sans doute contribué à imposer l'évidence, et contre le projet d'autoroute «CHB» (reliant l'E40 et l'E25, à l'Est de Liège).

Les opposants «historiques» à cette autoroute se trouvent principalement dans les communes directement concernées et développent un argumentaire centré sur la préservation des paysages et biotopes menacés par l'autoroute. En bonne intelligence avec eux, nous avons éprouvé le besoin de développer une aile plus urbaine à ce mouvement, focalisée sur la menace que cette autoroute

représente pour l'urbanité. Nous avons lancé une pétition et le slogan «Oui au tram ! Non à l'autoroute !», exigeant une réorientation des (rares) moyens publics vers le développement des transports en commun.

Dans ces deux dossiers, c'est notamment la lutte contre la périurbanisation, dont on sait qu'elle sera fortement encouragée si l'autoroute est construite, qui est au cœur de nos préoccupations.

J'ai coutume de dire que si les «rurbains» ? sont défendus par de nombreux lobbys - à commencer par Batibouw et le Salon de l'auto -, les urbains disposent quant à eux d'assez peu de porte-voix. urbAgora se veut donc d'une certaine manière un «lobby des urbains».

Au départ, qui ce mouvement a-t-il rassemblé ?

C'est assez varié. Parmi nos membres, il y a environ un tiers de professionnels (architectes, chercheurs, fonctionnaires,...) des questions urbaines mais les personnes les plus actives dans l'association n'ont, pour la plupart d'entre elles, pas de titre particulier à intervenir dans le débat urbain, ce à quoi nous tenons beaucoup.

La moyenne d'âge des membres actifs de l'association est assez jeune, probablement inférieure à trente ans. Aujourd'hui, nous rassemblons une petite centaine de membres et sympathisants et nous comptons de plus en plus de nouvelles adhésions.

Quels sont les enjeux auxquels urBAGORA doit faire face aujourd'hui ?

Nos centres d'intérêts se sont diversifiés. Nous sommes aujourd'hui une association généraliste sur les questions urbaines dans l'agglomération liégeoise. Le tram reste cependant l'axe central de nos préoccupations. Nous préparons le lancement d'un «*observatoire du tram*» qui réunira une série d'acteurs locaux dans le but de promouvoir une concertation avec les habitants un peu plus exigeante que ce que la Région wallonne et la SRWT pratiquent d'ordinaire.

Nous avons par ailleurs été à l'initiative de la constitution d'une plateforme^[1] réunissant les principaux acteurs associatifs du quartier des Guillemins autour de la nouvelle gare TGV, notamment avec l'objectif de défendre la présence de logement dans le quartier, en dénonçant certaines expropriations abusives et en contestant certains projets cherchant à transformer le quartier en un centre d'affaires expurgé de ses habitants.

Nous portons un intérêt particulier à la reconversion des centaines d'hectares de terrains industriels à Seraing. Nous proposons la création de certaines infrastructures ferro-

viaires (notamment une grande gare à Seraing, justement), dans le but de remailler le territoire urbain, particulièrement lâche et déstructuré à Liège, autour d'une logique de «*ville multipolaire*».

Nous militons aussi pour la création d'une Communauté urbaine à l'échelle de l'agglomération morphologique (un peu moins de 600.000 habitants, contre moins de 200.000 pour la commune de Liège).

Quels types d'actions avez-vous menés lors des dernières élections régionales ?

Nous avons organisé un grand débat public le 28 mai dernier, en collaboration avec une dizaine d'autres associations (dont Greenpeace, IEW,...), qui a réuni environ 350 personnes au cinéma Sauvenière. À cette occasion, nous avons également lancé un espace de débats sur le net^[2]. Cet espace a été construit autour de dix questions que nous avons adressées aux partis politiques et des réponses que les partis nous ont transmises.

Qui fait vivre cette association ? Cette association est-elle ouverte à tous les Liégeois ?

Quiconque est en accord avec l'objet social de l'association est le bienvenu.

Quels sont à l'heure actuelle, vos moyens d'action (presse, groupe de travail, interpellations...) ?

Nous sommes organisés de manière assez classique, avec un CA et une AG, ainsi que des groupes de travail thématiques (logement, mobilité, espaces verts,...). Nous avons lancé dernièrement l'embryon d'un journal en ligne : «*Le Chaînon manquant*»^[3]. Nous envoyons régulièrement une lettre d'info à une liste de plus de 5000 personnes. Une bibliothèque est en train d'être mise en place.

Pour fonctionner, nous ne disposons à ce jour que des dons et cotisations de nos membres et sympathisants. Nous n'avons ni salariés, ni locaux.

URBAGORA
EN PIERREUSE, 19/21
4000 LIÈGE
SITE: URBAGORA.BE
SECRETARIAT@URBAGORA.BE

[1] <http://guillemins.be/>

[2] <http://elections2009.urbagora.be/>

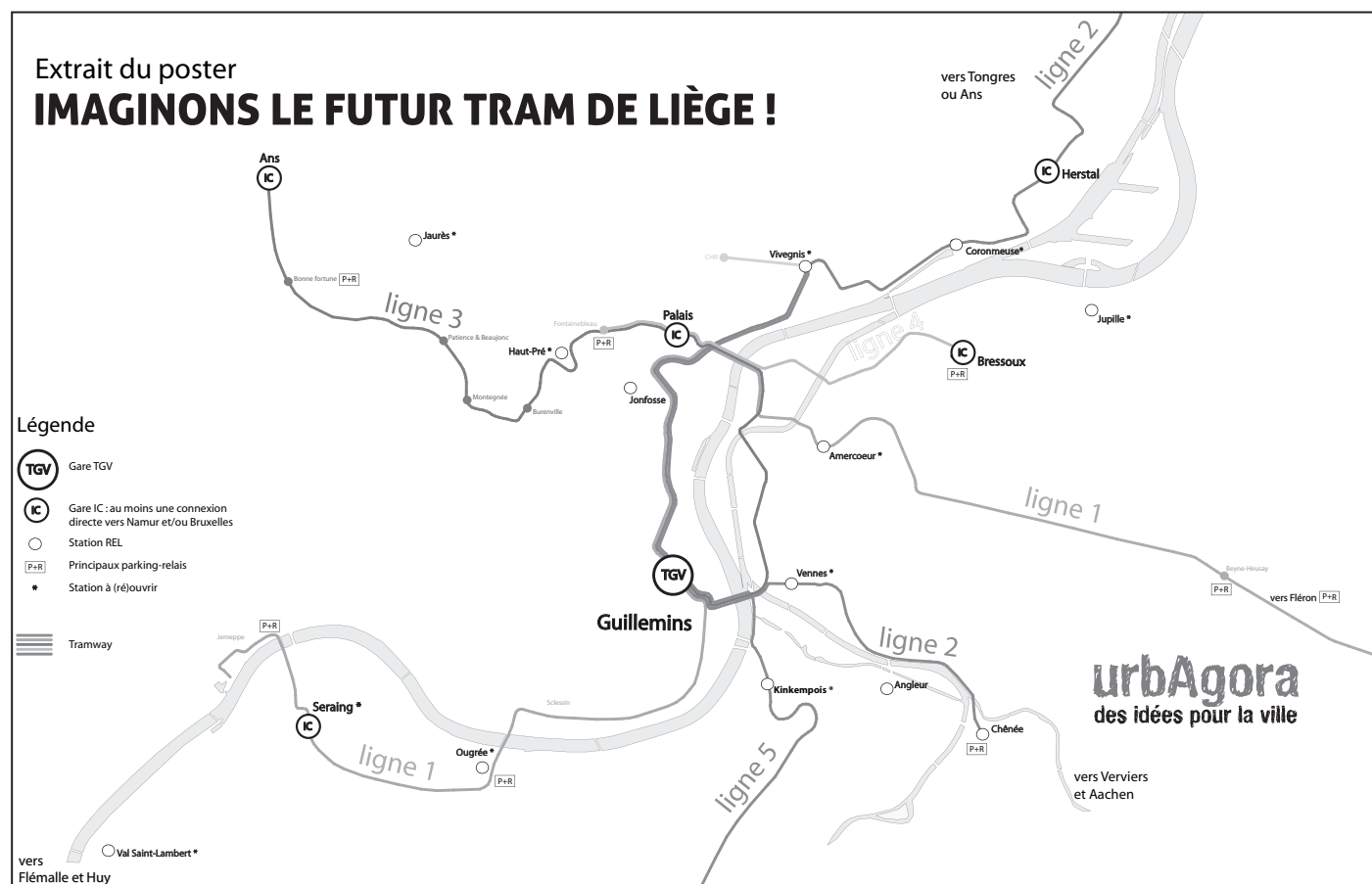
[3] <http://lechainonmanquant.be/>



Enterrer la « piste de ski » : une proposition pour faire disparaître la pénétrante de l'autoroute A602 qui défigure Liège (publié dans la rubrique Prospective dans le Chaînon Manquant).

Liège en mouvements

Liège, l'ardente et l'indépendante, a connu durant la dernière décennie quelques grandes sagas dans des projets liés à la mobilité de son territoire. Il ne faut pas être habitant de la Cité pour avoir eu écho de la reconstruction de la gare de Liège-Guillemins ou de la liaison auto-routière CHB. Petit détour sur ces deux projets et temps d'arrêt sur le projet de vélo en libre service.



Pour alimenter le débat sur les transports en commun, urbAgora a réalisé une proposition alternative à une ligne unique : la construction progressive d'un réseau de 5 lignes desservant mieux les différents quartiers de Liège.

Et l'autoroute devint tram

Si dans les contes de fées, les citrouilles se transforment en carrosse, à Liège les autoroutes se muent un tram et c'est tant mieux. Depuis 40 ans, Liège était aux prises avec un projet antédiluvien dénommé liaison CHB : 12,5 km d'autoroute dotée de six échangeurs et de trois viaducs mettant notamment en péril une zone Natura 2000. Et ce alors que la qualité du transport urbain liégeois laissait gravement à désirer et que le réseau du TEC était à saturation. En outre, l'étude d'incidence environnementale du MET concluait que la liaison n'améliorerait en rien la fluidité du trafic à Liège. Ce projet

fut le déclencheur d'une forte mobilisation citoyenne rassemblée au sein de l'asbl «Groupement CHB» et est par ailleurs à l'origine de la naissance de l'association liégeoise urbAgora^[1]. Leur revendication : réclamer l'affectation du budget du projet (400 millions d'euros) à la construction d'un mini-réseau de tram pour la Cité ardente. Qui a dit que les demandes citoyennes étaient Nimby ?

Heureusement pour ces citoyens actifs, en ne respectant pas les réglementations européennes en matière de participation citoyenne (le projet nécessitait une étude d'impact stratégique avec consultation publique), la Région wallonne se mit dans ses torts

et le projet fut reporté *sine die*. La décision de réaliser une ligne de tram devenait d'autant plus réaliste. On peut espérer que le projet d'élargissement du Ring bruxellois connaîtra une fin aussi heureuse. Cela permettrait à la Région flamande d'économiser un milliard d'euros qui pourrait être judicieusement réaffecté à l'amélioration d'une mobilité moins asphyxiante.

Aujourd'hui, à Liège, c'est la question du tracé du tram qui reste débattue. Alors que la Ville semble plaider pour une ligne structurante en fond de vallée, entre Seraing et Herstal, d'autres, comme urbAgora, défendent l'idée d'un véritable maillage urbain par le tram. Reste qu'il faudra rester

Liège et sa mobilité en quelques chiffres

Commune de Liège = 200.000 habitants
 Agglomération de Liège = 600.000 hab.
 Superficie = 69 km²
 Densité = 2746,36 hab./km²
 38,4 voitures pour 100 habitants
 Part de la voiture = 58 % des déplacements
 Part des transports en commun = 12 %
 Part du vélo = 1 % des déplacements
 Itinéraires cyclables = 40 km
 Piétons = 26 km

attentif aux effets gentrificateurs dont peut être doté le développement d'un réseau de tram neuf dans une ville à caractère très populaire^[2].

Gare à Calatrava !

La transformation de la gare de Liège-Guillemins fut décidée en 1993 après des années de tergiversation sur le choix du lieu d'implantation de la gare TGV wallonne. Si la gare fait aujourd'hui couler beaucoup d'encre enthousiaste sur son architecture, on oublie un peu vite le prix payé - 437 millions d'euros de travaux ferroviaires dont 312 pour la gare - et surtout le prix payé par les habitants du quartier. Une fois de plus c'est l'utilité publique qui a été invoquée pour les exproprier, comme aux quartiers Nord et Midi à Bruxelles. Vivre à l'ombre des gares, surtout en ces temps de gestes architecturaux forts, est un exercice à haut risque.

Et si le passé n'est pas rose, l'avenir semble également peu riant. Comment adapter le quartier à la gare démesurée et comment encadrer les investisseurs susceptibles d'être attirés par son éclat ? La SNCB, principale propriétaire des terrains situés aux alentours de la nouvelle gare, ne se fera pas prier pour endosser un rôle de promoteur afin de rentabiliser son foncier au détriment des habitants du quartier. «*Faire circuler des rames à grande vitesse entre des temples urbains, leviers d'opérations commerciales et immobilières : tel semble être le graal de notre société nationale de transport.*»^[3]

Et ce ne sont pas là les seuls avatars



Alors que l'intermodalité de la nouvelle gare est souvent vantée, il y a deux poids et deux mesures entre la voiture (parking installé dans les étages supérieurs de la gare) et les transports en commun.

de cette gare toute neuve : d'aucuns ne manquent pas de souligner l'absence de connexion directe entre la gare et les transports publics urbains alors que le branchement à l'autoroute est direct. C'est la voiture et non les transports en commun qui tient lieu de maillon intermodal. Ce qui fait dire à urbAgora que la flamboyante infrastructure ne contribuera que fort peu à désengorger la ville du flot des voitures.

Des vélos au service de Liège ?

Liège n'est pas une ville cyclable. Les congressistes entraînés dans la foulée de la grande messe Velocity en mai 2009 ont dû s'en rendre compte lorsqu'ils y ont donné leur coup de pédale. La part du vélo à Liège est encore bien inférieure à celle de Bruxelles : 1% des déplacements, un score ridicule qui ne peut s'expliquer que partiellement par le relief accentué de la vallée mosane. Pas de doute, la défaillance des aménagements cyclables y est certainement pour quelque chose^[4] même si la Ville semble prendre tout doucement conscience de son retard puisqu'elle a engagé, il y a quelques mois, une Madame Vélo.

Etrange dans ce contexte de développer un vélo libre service dont les usagers seront immanquablement confrontés aux lacunes des infrastructures. D'un autre côté, un tel projet, s'il veut être bien pensé, et non pas

dans la précipitation comme à Bruxelles, peut prendre un temps certain, celui d'installer les aménagements nécessaires à son bon développement. Le temps aussi, nous l'espérons, de penser à un mode de financement du dispositif moins directement dépendant des recettes publicitaires, comme c'est une fois encore le cas à Bruxelles où JC Decaux use du vélo comme d'un cheval de Troie publicitaire. Toulouse, Montpellier, Barcelone, Copenhague et Montréal ont chacune développé un système sans publicité. A Liège, l'estimation de l'opération va jusqu'à 500.000 euros/an pour 300 vélos répartis sur 36 stations, une paille au regard des 400 millions d'euros de CHB mais un budget conséquent pour la Ville. Pour le GRACQ de Liège, cet argent ferait mieux d'être investi, dans un premier temps en tout cas, dans les infrastructures cyclables. Allez Liège !

CLAIRE SCOHIER

Plus d'infos sur :

<http://stopCHB.be/>

<http://guillemins.be/>

[1] Voir l'interview de François Schreuer dans le même numéro.

[2] Rappelons à ce sujet que les premiers tracés envisagés de la ligne de tram provoquaient la destruction supplémentaire d'habitations aux Guillemins, quartier déjà traumatisé.

[3] Carte blanche urbAgora, Le Soir, 22 septembre 2009.

[4] Seuls 40 kilomètres sont à l'heure actuelle aménagés pour les vélos.

Rédacteur en chef : Almos Mihaly, avec la collaboration de Raymond Boudru, Anne Delfairière, Jacqueline Gillissen, Isabelle Hochart, François Hubert, Thierry Kuyken, Olivia Lemmens, Catherine Maréchal, Erwan Mario, Jérôme Matagne, Philippe Meersseman, Pierre Meynaert, Hélène Quoibach, Dattila Riffi, Claire Scöhler, Mathieu Sonck, Delphine Termolte, Roland Vande Poel.
Imprimerie : Aupsert & Cie sprl.

En vous abonnant à Bruxelles en mouvements, vous contribuez à soutenir l'action d'Inter-Environnement Bruxelles en faveur de la qualité de la vie en ville.

Coût de l'abonnement annuel au périodique Bruxelles en mouvements (16 numéros) : 24€.

Etranger : 34€. Abonnement de soutien : 54€. Mensuellement par domiciliation : 2€.

Versements au compte 210-0090204-46 d'Inter-Environnement Bruxelles, rue d'Edimbourg, 26, 1050 Bruxelles.



Une année expérimentale !

Théoriquement, l'idée fait son chemin. La conjonction des crises environnementale, sociale, économique et financière appelle à une modification radicale des comportements et à une solide remise en question de notre système économique. En d'autres temps, on aurait appelé cela une révolution. IEB, à son modeste niveau, défend vigoureusement l'idée de cette transformation radicale de la société. Mais cette posture pose question...

C'est le sociologue Alain Accardo qui dans la préface d'un livre à conseiller ^[1] le faisait justement remarquer : «*La révolution est un combat contre soi-même au moins autant qu'une transformation des structures objectives qui nous entourent.*» A lire Accardo, il aurait été peu cohérent de la part d'IEB (pris en tant que «soi-même») de ne pas s'interroger sur ses propres modes de fonctionnement. Le 20 octobre dernier, l'assemblée générale d'IEB votait le principe d'une année expérimentale. Cette année, nous allons essayer d'expérimenter de nouvelles manières de faire pour construire collectivement notre projet de ville. Cette démarche de dynamisation d'une structure somme toute très hiérarchisée devrait permettre une meilleure circulation entre l'équipe, le Conseil d'Administration et bien sûr les membres de l'Assemblée Générale. Une

assemblée générale qui entretient en son sein beaucoup plus de contradictions qu'on pourrait le penser. Et l'idée innovante est justement là : comment peut-on cultiver les dissensus de l'AG d'IEB pour construire un projet radical et le défendre de manière non consensuelle ? IEB a choisi pour cela de travailler deux thèmes transversaux qui sont loin de faire consensus en son sein : la densification et la gentrification.

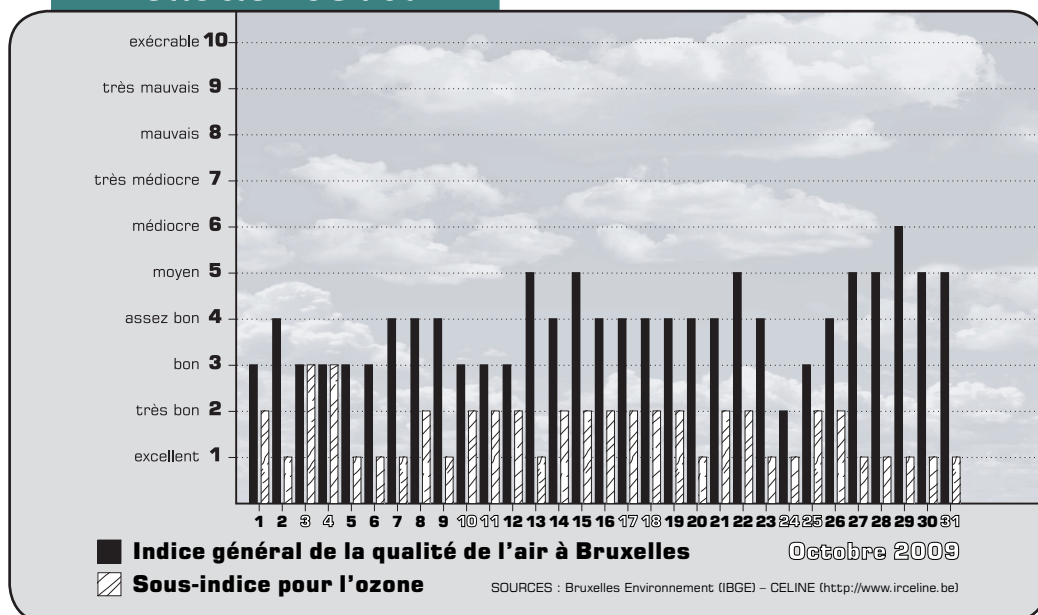
Cette année expérimentale sera également l'occasion pour IEB de s'interroger sur sa position dans la société civile, ses rapports au monde politique ou aux médias. Elle permettra par ailleurs d'expérimenter de nouvelles alliances tant dans un cadre relativement institué que dans un cadre associatif plus émergent.

Bien sûr, cette année d'expérimentation nécessitera de dégager un peu de temps. IEB sera sans doute un peu moins présent dans les médias ou sur l'un ou l'autre dossier conjoncturel. Mais ce sera pour nourrir tout au long de l'année le débat public avec des idées neuves et des pratiques renouvelées ! Difficile d'être complet dans un bref éditio sur un sujet aussi important. Nous reviendrons donc plus longuement sur les principes de l'année expérimentale dans un prochain BEM !

MATHIEU SONCK

[1] *Le petit-bourgeois gentilhomme. Sur les prétentions hégémoniques des classes moyennes*, Agone, édition revue et actualisée, 2009.

Pollution de l'air



Quel air avons-nous respiré à Bruxelles en octobre 2009 ? Chaque mois, nous publions un relevé de la qualité de l'air à Bruxelles, d'après les données du laboratoire de Bruxelles Environnement (IBGE). Plus d'infos : Cellule Interrégionale de l'Environnement, www.irceline.be